Май 2010 Policy paper:

Предложения по приоритетам сотрудничества ЕС-Беларусь в рамках Национальной индикативной программы и роли гражданского общества в его развитии

В данном документе пойдет речь о приоритетах Национальной индикативной программы 2012-2013 для Беларуси, а также о подходах к формированию таких программ в будущем. Признавая важную роль стратегий сотрудничества и финансовой помощи для нашей страны, со стороны гражданского общества мы вынуждены говорить и об их недостатках и пробелах. Введение новых принципов и подходов при формировании, реализации и оценке программ сотрудничества, с нашей точки зрения, поможет сделать эту помощь более эффективной и результативной.

Общее описание ситуации и актуальные проблемы

Установка на европейское развитие Беларуси является одним из самых важных и устойчивых характеристик гражданского общества в Беларуси. Структуры гражданского общества были и остаются теми, кто наиболее заинтересован в процессе европеизации Беларуси, кто поддерживает развитие беларусско-европейских отношений сотрудничества и партнерства. Перспективы собственного развития гражданского общества напрямую связаны с общей стратегией Европы в отношении Беларуси, а также с качеством и содержанием программ взаимодействия и поддержки.

Эта заинтересованность является основанием для нашего пристального внимания и активного участия в процессах организации взаимодействия во всех доступных формах и форматах.

Качественно новый этап развития беларусско-европейских отношений, начавшийся с 2008 года и в наибольшей мере воплотившийся в инициативе Восточного партнерства[1], значительно усиливает потенциал сближения Беларуси с европейским пространством и реализации в нашей стране демократических норм и ценностей.

[1] Мы считаем, что на сегодняшний день Восточное партнерство является наиболее сильной и потенциально богатой инициативой, способной в перспективе оказать действенное влияние на приближение Беларуси к европейским нормам и стандартам.

В рамках нового этапа отношений мы считаем принципиально важными (и поддерживаем) следующие стратегические установки:

- Сохранение в качестве основных приоритетов стратегии сотрудничества ЕС и Беларуси *укрепление демократии, соблюдение прав человека и развитие гражданского общества*[2].
- Изменение общего подхода в развитии отношений с Беларусью с политики санкций и условий на *инструментальный подход, когда сотрудничество рассматривается как инструмент долгосрочных изменений*.
- Определение *гражданского общества как важной целевой группы и партнера* для сотрудничества в демократическом развитии[3].

Гражданское общество, включенное в диалог ЕС и Беларуси в качестве активного участника и партнера, является гарантом удержания и проводником демократических ценностей в рамках инструментального и прагматичного формата отношений.

Отмечая и поддерживая эти позитивные изменения в ходе формирования стратегий и программ ЕС в отношении Беларуси, следует указать на две наиболее актуальных проблемы, которые сдерживают эффективное и продуманное взаимодействие:

1. **Недостаточная включенность беларусской стороны в систему планирования программ и стратегий, направленных на Беларусь со стороны как ЕС в целом, так и отдельных европейских стран.** Признание низкой эффективности по отношению к Беларуси стандартных программ демократизации, которые ранее реализовались ЕС в рамках программы расширения, свидетельствует не только о проблемах в политической плоскости, но и о недостатке необходимого научного, концептуального и методологического оснащения для формулирования таких стратегий и программ. Беларусь репрезентирует феномен постсоветских государств, которые не прошли третью волну европейской демократизации. Этот феномен необходимо исследовать и осмыслять. Результаты такой интеллектуальной работы должны помещаться в основания разработки программ и стратегий. Сегодня функции выделения направлений и предметов деятельности, методов и критериев оценки успешности находятся у европейских структур или донорских организаций, которые в основном пользуются уже наработанными стандартными установками. Система регулярных консультаций, которая постепенно внедряется в отдельных программах, пока не распространена широко. Имеющиеся внутри Беларуси концептуальные и методические наработки, пока остаются невостребованными на уровне подготовки программ. Этот потенциал используется не систематично, а случайным образом – через ситуативные консультации и экспертные оценки.

2. **Слабость (слабая представленность) беларусского гражданского общества как равноправного партнера в европейско-беларусском диалоге и сотрудничестве.** Гражданское общество и в новых условиях остается последовательным сторонником европейского вектора развития и основной силой демократических перемен в Беларуси. Однако сегодня большинство организаций и структур гражданского общества являются заложниками своего многолетнего нестабильного положения. Планируя свою деятельность, они в значительной мере ориентируются на те задачи и направления, которые наиболее активно финансируются международными фондами и организациями. Для полноценного участия в качестве партнеров в диалоге со своими целями и интересами, гражданское общество Беларуси не имеет ни

[2] Национальная индикативная программа 2012-2013 для Беларуси. Концепция.

[3] Учреждение Форума гражданского общества в рамках инициативы Восточного партнерства; Национальная индикативная программа 2012-2013 для Беларуси. Концепция.

достаточной ресурсной обеспеченности для самостоятельных действий (материально-техническая база, устойчивость существования и долговременные программы действий, независимость конкретных действий от финансирования), ни *адекватного механизма включения* в партнерский диалог. Возникающие примеры создания такого механизма (например, в рамках Форума гражданского общества) являются существенным шагом в решении этой проблемы, но и они могут быть оценены пока лишь как потенциальные.

Принципы и основания формирования программ

Мы глубоко убеждены, что эффективность будущей стратегии развития сотрудничества с Беларусью может быть значительно выше при ориентации на предложенные ниже принципы и установки.

Прототипом для формирования таких принципов может служить Парижская декларация по повышению эффективности внешней помощи (Paris Declaration on Aid Effectiveness), но с обязательным включением гражданского общества в качестве третьей стороны наряду с национальными правительствами и международными донорами[4]. К этому же выводу пришли эксперты Европейского Союза, анализируя качество программ внешней помощи: “Гражданское общество также должно участвовать в международных дискуссиях по *повышению* эффективности внешней помощи. Можно со всей определенностью утверждать, что гражданское общество было “недостающим элементом” в Парижской Декларации по повышению эффективности внешней помощи”[5].

Программы международной помощи в Беларуси, основанные на идеях, выраженных в Парижской Декларации, должны обязательно предусматривать реализацию следующих принципов:

1. *Принцип партнерства* предполагает, что все решения относительно Беларуси не могут приниматься без участия беларусской стороны. Включение национальных экспертов в определение целей, ориентиров и индикаторов продвижения программ развития, а также в систему их мониторинга и оценки является необходимым. При разработке программ в отношении гражданского общества Беларуси, голос этого гражданского общества должен быть учтен разработчиками программ.

2. *Принцип координации.* Деятельность фондов и программ помощи в отношении Беларуси должна быть скоординированной. Координация стратегий доноров должна осуществляться относительно национальных стратегий и программ развития. Существующий разнобой и разноплановость действий отдельных субъектов предопределяют отсутствие единой логики действий и определенной стратегической направленности изменений. Это приводит к изменению ситуации в Беларуси в направлении прямо противоположном декларируемому. Содержательным ориентиром в координации сейчас должно выступать Восточное партнерство как наиболее инновационная стратегия и программа. Нехватка компонента двустороннего сотрудничества Европы и Беларуси в рамках ВП должна компенсироваться согласованностью других программ взаимодействия с основными принципами, которые вводятся в инициативу ВП.

3. *Принцип публичности.* Еще на этапе разработки программ помощи необходимы публичные дискуссии о формах, методах и содержании любой деятельности относительно Беларуси. Это не

[4] Парижская Декларация по повышению эффективности внешней помощи. – Париж, 28 февраля – 2 марта, 2005г.
5 http://ec.europa.eu/development/how/relations/relnsas_en.cfm

только поможет достичь лучшего качества принимаемых решений, но увеличит открытость и доверие, позволит наладить систему обоснованного контроля за принимаемыми решениями.

4. *Принцип оценки эффективности.* Необходимо, проводить мониторинг и оценку программ развития на основе четких и прозрачных индикаторов, позволяющих адекватно оценивать результативность и эффективность программ развития. Результаты этой оценки должны быть открыты и доступны гражданскому обществу Беларуси.

Актуальные задачи

В краткосрочном периоде эффективность стратегии сотрудничества может быть повышена за счет следующих действий:

1. **Обеспечение участия гражданского общества в межгосударственных программах на уровне мониторинга и оценки**. Практику консультаций и мониторинговых оценок, которая реализуется сейчас в программах NSL-LA и EDHR следует распространить на другие программы ЕС и отдельных стран, а также лоббировать в отношении программ ООН и др.

2. **Изменение подхода к финансированию структур гражданского общества: переход от паллиативных программ к инвестиционным.** Инвестиции необходимо направлять и в людей, и в недвижимость, и в создание институтов, что в совокупности должно приводить к формированию более высокого уровня устойчивости самих организаций и результатов их деятельности.

3. **Поддержка развития и повышение потенциала беларусских научных центров, фабрик мысли и проводимых ими работ, направленных на изучение процессов европейской трансформации беларусского общества**. Необходимо максимально использовать имеющийся в Беларуси интеллектуальный потенциал в осмыслении современных процессов и развивать эту сферу беларусского общества. Необходимо повышать статус независимых экспертов внутри Беларуси, способствовать развитию диалога экспертов и исследователей, поддерживать сотрудничество между беларусскими и европейскими экспертами в ходе разработки европейских программ и проектов.

4. **Развитие системы комплексных и регулярных исследований, способных адекватно оценивать продвижение Беларуси в европейское пространство и эффективность реализуемых программ.** Требуется (1) формирование системы критериев и индикаторов оценки продвижение Беларуси с учетом специфики протекания европейской трансформации в нашей стране; (2) распространение на Беларусь стандартов и норм проведения сравнительных исследований, реализуемых в рамках ЕС, с последующей возможностью распространения на беларусско-европейское сотрудничество мягких методов координации и управления (ОМК).

Данные действия необходимо рассматривать как дополнение к предложенным приоритетам Национальной индикативной программы. Это дополнение направлено на акцентирование внимания и усилий к *методам и инструментам* реализации обозначенных тематических приоритетов.

Замечания и предложения по предложенным к обсуждению приоритетам Национальной индикативной программы 2012-2013

В отношении предложенных приоритетов необходимо сделать ряд замечаний:

1. Признавая адекватность выделенных тематических приоритетов – надлежащее управление, контакты между людьми, рыночная экономика и местное региональное развитие – разработчикам программы следует учитывать, что *смысл и содержание употребляемых категорий не всегда одинаково понимается участниками диалога.* Сложившаяся в Беларуси культура, в том числе культура управления, вносит в эти понятия собственный смысл. Особенно это касается понятий надлежащего управления, местных сообществ и местного регионального развития. Разница в содержании понятий не фиксируется на уровне формальных индикаторов и показателей. В итоге действия и проекты в рамках программы не только не достигают продекларированных целей, но и закрепляют существующее неблагоприятное положение вещей. Ключевые понятия и категории должны быть представлены более развернуто, чтобы обеспечить их однозначное толкование. Отдельно должны быть определены либо уточнены критерии и показатели, с помощью которых можно объективно оценить прогресс в реализации описанных приоритетов в соответствии с заявленной концепцией. Данные критерии и индикаторы необходимо сделать видимыми и понятными для получателей программ ЕС.

2. В предлагаемой концепции среди приоритетов выделена «Модернизация экономики, включая региональное развитие», что в контексте Беларуси понимается скорее как социально-экономическое развитие с однозначным акцентом на экономический компонент. Мы настоятельно рекомендуем найти в данном приоритете место для реализации идей устойчивого развития, учитывающего не только экономическую составляющую, но также экологическое, демографическое и социальное измерения концепта качества жизни.
   Отдельного внимания заслуживает также развитие коммуникативных площадок для диалога между организациями гражданского общества и местными властями, как обязательный элемент, обеспечивающий широкое участие граждан в обсуждении и решении вопросов, непосредственно касающихся их жизни и интересов.

3. В предложенных приоритетах довольно кратко намечены средства и методы, которые будут использованы для их реализации. Указанные средства – развитие стандартов надлежащего управления, интенсификация студенческих и культурных обменов, использование опыта ЕС в политике регионального развития и т.д. – стандартны и, очевидно, не отражают специфики Беларуси и беларусского общества. Например, в Беларуси, местные сообщества, местное самоуправление и т.п. необходимо не развивать, а создавать заново. Опыт и методы, используемые в ЕС, здесь недостаточно применимы. Закладываемые в программу инструменты и методы работы должны быть согласованы с описанными выше актуальными задачами и действиями, а также обсуждены с беларусскими специалистами в каждой из конкретных сфер.

4. Успешность реализации приоритетов НИП в Беларуси зависит не только от точности формулирования приоритетов, но также от релевантности методов и механизмов их реализации. С нашей точки зрения разработать и ввести в практику релевантные методы и механизмы реализации программ можно на основании описанных выше ***Принципов***

формирования программ, которые в частности предполагают использование ***регулярных экспертных встреч-консультаций представителей ЕС и Беларуси*** в качестве одного из ключевых механизмов***.***

5. Взаимодействие между экспертами из Беларуси и ЕС необходимо вести на двух уровнях:
   - Уровень специалистов-профессионалов в соответствующей сфере деятельности.
   - Уровень тех, кого непосредственно затрагивают планируемые изменения (стейкхолдеры, бенефициары программ и т.п.).

В связи с разделенностью беларусской профессиональной элиты на про-государственную и независимую возникает проблема исключенности отдельных экспертных сообществ и групп интересов (а также занимаемых ими позиций и мнений) из процесса консультаций, что приводит к неполному анализу ситуации и непредставленности ряда позиций и сил в сфере планирования и реализации программ. В связи с этим мы хотим обратить внимание представителей европейских программ на необходимость включения в режим консультаций представителей всех ключевых групп интересов и представляющих их экспертов-профессионалов.

По нашему мнению учет высказанных выше предложений и рекомендаций сделает *приоритеты Национальной индикативной программы* более точными и понятными, а саму программу - более эффективной и результативной, что позволит наилучшим образом реализовать интересы стейкхолдеров программы в Беларуси и Европейском Союзе.

Текст подготовили:
Татьяна Водолажская, Центр Европейской Трансформации, Агентство гуманитарных технологий
Андрей Егоров, Центр Европейской Трансформации, Агентство гуманитарных технологий
Влад Величко, Международный консорциум «ЕВРОБЕЛАРУСЬ»
Татьяна Пошевалова, Международный консорциум «ЕВРОБЕЛАРУСЬ»

В создании данных предложений по приоритетам Национальной индикативной программы 2012-2013 для Беларуси принимали участие представители организаций гражданского общества Беларуси - членов Международного консорциума «ЕВРОБЕЛАРУСЬ»:

- *Мирослав Кобаса, МПОО «Фонд им. Льва Сапеги»*
- *Елена Тонкачева, Фонд развития правовых технологий*
- *Ирина Сухий, ОО «Экодом»*
- *Антонина Елистратова, ОО «Экодом»*
- *Ирина Жихар, ОО «Беларусская организация трудящихся женщин»*
- *Дмитрий Карпиевич, ОО «Образовательный центр «ПОСТ»*
- *Владимир Мацкевич, Агентство гуманитарных технологий - Центр социальных инноваций*